

多文化共生から見る外国人高齢者と社会福祉 (1) —静岡県の行政への聞き取り調査から—

A Perspective Overview on Senior Migrant Citizens and their Social Welfare : Especially on the Viewpoint of our Communal Life (I) —Through Interviews with Shizuoka Prefectural Administrators—

鈴木 瑞

1. はじめに

住民基本台帳の統計によると、2021年1月1日現在の日本の65歳以上の外国人高齢者は186,658人となり、2015年の144,077人の約1.3倍へ増加した。また、静岡県在住の65歳以上の外国人人口は、2021年は3,944人であり、2015年の2,486人の約1.6倍へ増加した¹。さらに、2021年と2015年で比較すると、静岡県においてすべての市部と郡部で外国人高齢化率の増加が見られた。こうした日本社会の在住外国人高齢者増加の背景には、日本国内外の社会情勢と密接な関連性があると考えられる。第二次世界大戦後、戦前の日本植民地時代の朝鮮半島出身者で日本国内に労働者として連れてこられ、その後経済的、政治的な事情で帰国できなかった在日コリアンの他、戦後に、中国に残った中国残留孤児などの中国帰国者もいる。また、1975年ベトナム戦争終結とともに、社会主義体制に移行するインドシナ3国（ベトナム・カンボジア・ラオス）では、新政権から迫害を逃れるため、数多くの難民が国外に亡命した。その中で、日本にも多数のインドシナ難民がボートピープルとして入国し、その後、日本各地に定住した。1990年に入り入管法の改正²に伴い、ブラジルやペルーなどからの日系人が「定住者」としての在留資格を取得し、日本での就労が可能となった。当時の日本では、製造業の労働力の需要が高まる中、労働を目的に来日する日系人が急増した。2000年以降も日本人との結婚を機に「日本人配偶者等」の在留資格で在住する者も増えそれらが定住化し、改正後（入管法）30年余を経過した現在、高齢になり地域で暮らしている。

上述した歴史的な経緯の中、来日した外国人が長い年月にわたり日本に在住し続け、高齢になっていくことが、外国人高齢者人口の増加の要因と思われる。こうした外国人高齢者が増加しつつある日本社会の現状に対し、社会全体の認識が希薄なことから、彼らの抱えている生活問題に着目し、特性やニーズに合った支援の体制の整備が新たな課題となると考えられる。一方で、日本社会は少子高齢化の進行に歯止めが掛からない状況の中、社会福祉の現場では慢性的な人手不足の問題に直面している。こういった多文化化と少子高齢化の2つの潮流が同時に流れている日本社会のさまざまな課題と向き合いながらも、増加傾向にある外国人高齢者の生活課題にも目を向けた支援システムの構築が、誰もが安心して暮らせる多文化共生社会づくりに求められる。

2. 外国人高齢者に関する先行研究

日本の外国人高齢者に関する研究は多方面から行われている。近年の外国人住民の増加によって日本社会の多文化化多様化が進み、外国人の高齢化の問題に焦点を当てる研究も見られるようになった。朝倉（2017）は、「現在の日本の介護システムは、日本国籍をもち、日本語を話せる人を対象としているが、オールドカマーである在日朝鮮人のための特別養護老人ホームやデイサービスセンターを在日朝鮮人の人々がつくってきたように、ニューカマーであるブラジル人、中国人、フィリピン人など異なる国籍、言語、文化をもつ人たちのための多文化ケアシステムの整備が必要である」と述べている。そして、2016年3月に名古屋で開催された「異文化介護を考えるシンポジウムー日本人も外国人も安心して老後を暮らせる地域社会を目指して」で上がった意見として、「言葉の問題、文化の問題であると同時に『日本人と同じものを使えるから差別をしていない』という行政の姿勢は、介護保険は住民であれば、移民であっても当然利用できるとはいえ、日本人と同じ介護サービスが地域にあったとしても、そのサービスが言葉や文化を尊重しないものであれば、彼女たちには利用できない、ということ、または利用したとしても心地よくないものである」と指摘のあった内容を提示した上で、「移民の定住化がすすむなか、移民の人権を尊重し、その生活を支えるためには、コミュニティを基盤とした乳幼児期、学童期、青年期、壮年期、老年期というライフサイクルに添った体系的な『多文化生活支援システム』を早急に構築することが求められる。」と指摘している。この他、文化的背景に配慮した在韓日本人と在日コリアン高齢者の生活支援のための老人ホームについての研究は金（2010）、福祉の現場からの在日外国人高齢者の生活課題とコミュニティの支援の在り方についての研究は安（2020）、中国帰国者の介護問題から在住外国人高齢者への介護支援の現状と課題についての研究は渋谷（2018）、外国人高齢者への在宅ケアについての研究は李（2018）などが挙げられる。さらに海外における日系人高齢者への異文化ケアに関する研究は、金本（2009）、大野（2009）が挙げられる。このように、外国人高齢者に関して日本国内外からさまざまな視点で研究がなされている。しかし、近年日本の外国人高齢者が増加傾向にあって急増の可能性もあり、彼らの生活課題の解明や支援体制の整備など早急な取り組みが望まれる状況の中、外国人高齢者に着目した研究はさらに充実していくことが求められる。そこで、本稿は静岡県の外国人高齢者の生活課題及び行政の支援の状況を把握するため、行政の外国人関連の施策と取り組みを読み解き、併せて実施した行政機関への聞き取り調査の結果に基づき、分析を行い、行政の立場から見た外国人高齢者の実態と問題点を明らかにしていく。

3. 静岡県市町における外国人住民の高齢化への取組の現状

前述したように2015年と2021年の比較で見ると静岡県のすべての市部と郡部で外国人高齢化率の増加が見られている。こうした状況の中、外国人の高齢化に備えるための施策と取り組み内容を把握するため、本節は聞き取り調査を実施した富士市、浜松市、焼津市を中心に、それぞれの外国人支援の施策を「多文化共生推進プラン」³を中心に見ていく。

3.1 富士市

富士市は静岡県の東部に位置し、富士山の湧水によって製紙業を中心に産業が発展してきた。近年の静岡県の外国人高齢人口が増加し続ける中、富士市も同じ傾向が見られた。2021年1月1日現在の在住外国人人口数は5,903人であり、そのうち65歳以上は287人であり、2015年の153人の約1.9倍へ増加した⁴。また、2021年4月1日現在の外国人国籍別人数から見ると、上位からブラジル、ベトナム、フィリピン、中国、朝鮮・韓国、ペルーの順となっている⁵。近年、ベトナムなどの技能実習生⁶の増加により、外国人住民の年齢構成は20代が多いというのが特徴となっている。一方、外国人住民の人口構成が、2015年に比べ高齢化している。ここでは、富士市が策定した平成28(2016)年度から5年間の「富士市多文化共生推進プラン」を取り上げ、それに基づき、富士市の外国人に関する施策について読み解く。以下は、「富士市多文化共生推進プラン」を概観し、行政の外国人に関する取り組みについて見ていく。

「富士市多文化共生推進プラン」は表1で示したように、「心通い合う多文化共生のまち ふじ」を基本理念とし、「ともに学び理解し合う地域づくり」と「外国人市民も安心して暮らせる環境づくり」を基本目標としている。そして、「ともに学び理解し合う地域づくり」には「相互理解の推進」「コミュニケーションの支援」「友好・姉妹都市等との交流の推進」の3つの施策が定められている。また、「外国人市民も安心して暮らせる環境づくり」には、「防災対策の推進」「生活相談と情報提供の充実」「児童・生徒への教育支援」「健康・福祉サービスの充実」「医療と救急の対応」の5つの施策を施している。さらに、施策の中で、「相互理解の推進」「コミュニケーションの支援」「防災対策の推進」の3つが重点施策として定められている。ここからは、富士市は多文化共生のまちづくりの推進に必要なホスト住民の日本人と外国人との相互の理解の促進への支援と、そのことへの相乗効果も考えられる「コミュニケーションの支援」を重要な位置づけとしていることが窺える。また、災害時に備え、外国人住民の防災知識や意識の向上への支援や体制の整備も重要視されている。

「外国人市民も安心して暮らせる環境づくり」の施策の一つである「生活相談と情報提供の充実」では、市役所内の外国人相談窓口にポルトガル語とスペイン語通訳を置くと同時に、国際交流ラウンジでの多言語スタッフの配置などの体制で支援を提供している。その他、外国人向けの多言語ウェブサイトやラジオ放送、転入者への生活情報提供、くらしのルール、住居、年金、就労等の多言語の情報提供も行われている。そして「健康・福祉サービスの充実」は主に各種検診や健康診査、保

健指導等の受診や多言語案内、母子手帳等の多言語の情報提供といった支援が盛り込まれている。また、子育ての支援として入学前の外国人の子どもへの対応も定めている。この他、「児童・生徒への教育支援」に小中学校の外国人児童生徒や保護者への支援が明文化され、「医療と救急の対応」に通訳者の配置や国民健康保険制度に関連する支援、緊急時の対応などの取り組み内容が定められている。

上述した施策から見ていくと、「富士市多文化共生プラン」は多文化共生地域づくりのための基本理念に沿って、日本人と外国人住民の相互の理解を推進すると同時に、外国人の生活支援や子育てに関する支援など、外国人市民も安心して暮らせるための施策と取り組みに力を入れている。一方、「健康・福祉サービスの充実」などの施策には、外国人高齢者に着目する支援が明文化されていない。また、今回の調査では、高齢者への相談窓口の案内物や福祉サービス制度の手引きなども外国人向けの資料を用いていないということも明らかになった。こうしたことから、外国人の高齢化人口の増加に備えるために、外国人高齢者の実情を把握し、彼らのニーズに寄り添った支援体制の構築が今後は必要であると考えられる。

表1 富士市多文化共生推進プラン（抜粋）

基本理念	基本目標	施策
心通い合う多文化共生のまちふじ	ともに学び理解し合う地域づくり	相互理解の推進（重点施策）
		コミュニケーションの支援（重点施策）
		友好・姉妹都市等との交流の推進
	外国人市民も安心して暮らせる環境づくり	防災対策の推進（重点施策）
		生活相談と情報提供の充実 取組内容： 外国人相談窓口の運営 国際交流ラウンジの生活相談・翻訳 多言語版生活ガイドブックの充実と配布
		児童・生徒への教育支援
		健康・福祉サービスの充実 取組内容： 特定健康診査・特定保健指導の実施時における外国人市民への配慮 検診ガイドの多言語版の配布 母子健康手帳の多言語版の交付 家庭児童相談室における外国人児童に対する相談
		医療と救急の対応

出典：富士市多文化共生推進プランに基づき、筆者が表作成

〔計画期間：平成28（2016）年度から5年間〕

3.2 浜松市

浜松市は静岡県西部に位置し、世界に誇る自動車、オートバイなどの輸出産業や楽器産業などを中心に工業都市として発展を遂げている。1990年の入管法の改正により、ブラジルやフィリピン、ペルーなどの多くの日系人が、製造業の労働者の需要が高まる浜松市に出稼ぎに来浜した。その他にも前述した歴史的経緯で、ベトナムや中国、在日コリアンが在住している。2008年のリーマンショックで経済状況の悪化を受け、多くの日系人が帰国したものの、さまざまな理由で帰国できない外国人がそのまま在住し続け、高齢になっていく。2021年1月1日現在の浜松市の外国人人口は25,550人であり、そのうち外国人高齢者は1,100人であり、2015年の724人⁷から1.5倍の増加となった。

ここからは、浜松市が策定した「第2次浜松市多文化共生都市ビジョン」（計画期間：2018年度から2022年度まで）を取り上げ、それに基づき、浜松市の外国人に関連する施策について読み解く。

「第2次浜松市多文化共生都市ビジョン」の将来像は「相互の理解と尊重のもと、創造と成長を続ける、ともに築く多文化共生都市」としている。また、それを実現するために、(1)「異なる文化を持つ市民がともに構築する地域」、(2)「多様性を都市の活力と捉え、発展していく地域」、(3)「誰もが安全・安心な暮らしを実感できる地域」といった3つの方向性を目指すとしている。さらに、それぞれの方向性に対応する施策の分野が定められている。施策の分野は表2で示しているように、(1)「認め合い、手を取り合い、ともに築くまち（協働）」、(2)「多様性を生かして新たな価値・文化を生み出すまち（創造）」(3)「誰もが快適に暮らせるまち（安心）」とし、施策を体系づけている。この3つの施策の分野の取り組み内容を見ていくと、(1)では「オール浜松での取組推進、多文化共生のための教育・啓発、交流機会の創出、外国人市民のまちづくりへの参画促進」、(2)では「次世代の育成・支援、多様性を生かした文化の創造・地域の活性化、都市間連携の推進」、(3)では「防災対策、コミュニケーション支援、地域共生支援、安心な暮らしの確保」としている。さらに、その中の重点施策として、「外国人市民のまちづくりへの参画促進」「次世代の育成・支援」「多様性を生かした文化の創造・地域の活性化」「防災対策」としている。

上述した内容から、「第2次浜松市多文化共生都市ビジョン」を目指す多文化共生都市の方向性に関する施策に、多文化共生のための教育や次世代への支援、多文化共生まちづくりなどの支援が盛り込まれている。また、施策の分野3の取り組みの一つである「安心な暮らしの確保」の内容に、「各種相談対応・情報提供の強化（医療・福祉・保健・子育て・就労）」とある。しかし、外国人の高齢化に特化する施策が明文化されていないということが明らかになっている。

表2 第2次浜松市多文化共生都市ビジョン（抜粋）

施策の分野	取り組み
1. 認め合い、手を取り合い、ともに築くまち（協働）	・オール浜松での取組推進 ・多文化共生のための教育・啓発 ・交流機会の創出 ・外国人市民のまちづくりへの参画促進（重点施策）
2. 多様性を生かして新たな価値・文化を生み出すまち（創造）	・次世代の育成・支援（重点施策） ・多様性を生かした文化の創造（重点施策） ・多様性を生かした地域の活性化（重点施策） ・都市間連携の推進
3. 誰もが快適に暮らせるまち（安心）	・防災対策（重点施策） ・コミュニケーション支援 ・地域共生支援 ・安心な暮らしの確保

出典：第2次浜松市多文化共生都市ビジョンに基づき、筆者が表作成

（計画期間：2018年度から2022年度まで）

さらに、2021年度から2023年度の「第9次浜松市高齢者保健福祉計画・第8期浜松市介護保険事業計画」である『はままつ友愛の高齢者プラン』を概観すると、基本理念は「地域で共に支え合い、安心していきいきと暮らすことのできるまち 浜松」で「地域包括ケアシステムのさらなる深化・推進」としている。また、基本目標は「健康でいきいきとした生活のために、健康寿命の延伸」「支援が必要な高齢者のために、総合支援の充実」「地域全体で支え合うために、地域共生社会の実現」が定められている。それを具現化するための施策の展開に6つの重点施策が制定され、その中の一つは、「地域共生社会の実現に向けた事業の推進」としている。しかし、その施策を取り入れるための現状と課題の分析には、外国人高齢者に関する記述は記載されていない。また、施策の展開の方向と主な事業にも外国人に関連する記述はないことが分かった。一方、浜松市『高齢者福祉のしおり』（令和3年度）に「外国人高齢者福祉手当の支給」制度についての案内が記載され、昭和8年（1933年）4月1日以前に出生し、公的年金を受給していないなどの要件を満たす外国人高齢者への支援が行われている。そして、浜松市は、英語・中国語・韓国語・ポルトガル語に対応した介護保険に関する案内物が用いられていることが行政への聞き取り調査で分かった。

以上をまとめると、浜松市は「第2次浜松市多文化共生都市ビジョン」を中心に、外国人に関連する施策が多く打ち出されている。次世代の育成・支援では、外国にルーツを持つ子供たちへの教育支援や青少年のキャリア支援、コミュニケーション支援では、日本語学習支援体制の充実、安心な暮らしの確保では、医療、福祉、保健、子育て、就労など各種相談対応・情報提供の強化などの具体的な取組み内容が盛り込まれている。しかし、外国人高齢者に特化する内容は取り入れていないことが見て取れた。また、高齢者福祉に関する『はままつ友愛の高齢者プラン』の取り組みからも外国人高齢者に着目する内容が取り入れられていないことが分かった。一方、「外国人高齢者福

祉手当の支給」制度があることは一步前進していると言える。しかし、対象者は公的年金制度を受給していない80代後半の後期高齢者に限るものであり、一般の外国人高齢者向けの支援制度でないことも見て取れる。日系人を中心に、今後外国人高齢者はさらに増加し続けることが予想される中、外国人高齢者の生活課題などの実態の把握が必要であり、外国人の高齢化に備えるためのサポート体制の構築が課題であるとも言えよう。

3.3 焼津市

焼津市は静岡県の中央部に位置し、東に駿河湾を臨み、水産加工業は盛んに行われている。2021年10月31日現在外国人人口は4,747人であり、うち65歳以上は147人⁸となり、2015年1月1日現在の66人⁹の2.2倍へ増加した。また、2021年10月31日現在47の国と地域の外国人住民が暮らしている。上位からフィリピン、ブラジル、ベトナム、中国となっている。近年、フィリピン人やベトナム人などアジア圏の外国人の増加が目立ち、水産加工業に従事する外国人が多くいる。ここからは、焼津市の外国人への支援に関する施策を「焼津市多文化共生推進計画」から見ていき、現状と支援の方策を読み解く。

「焼津市多文化共生推進計画」（計画期間：2021年度から2026年度まで）の目指す将来像は、「互いに認め合い、ともにつくる、多文化共生のまち」としている。基本目標は、「1.ともに安心して暮らすことができる環境づくり」「2.ともに育み、学ぶことができる環境づくり」「3.ともに活躍できる地域づくり」の3つとしている。さらに、それぞれの目標を達成するための基本施策は、表3で示したとおりである。基本目標1には、「多文化共生意識の定着」「コミュニケーション支援の充実」「危機管理対策の充実（防災・防犯・交通安全）」、基本目標2には、「子育てに関する支援の充実」「教育に関する支援の充実」「文化交流の場の創出」、基本目標3には「外国人住民の雇用及び就労に関する情報提供」「外国人住民の地域活動への参加促進」という、それぞれの基本施策が定められている。

表3 焼津市多文化共生推進計画（抜粋）

将来像	基本目標	基本施策
多文化共生のまち 互いに認め合い ともにつくる	1. とともに安心して暮らすことができる環境づくり	・多文化共生意識の定着 ・コミュニケーション支援の充実 ・危機管理対策の充実（防災・防犯・交通安全）
	2. とともに育み、学ぶことができる環境づくり	・子育てに関する支援の充実 ・教育に関する支援の充実 ・文化交流の場の創出
	3. とともに活躍できる地域づくり	・外国人住民の雇用及び就労に関する情報提供 ・外国人住民の地域活動への参加促進

出典：焼津市多文化共生推進計画に基づき、筆者が表作成

（計画期間：2021年度から2026年度まで）

以上で述べたように、「焼津市多文化共生推進計画」は基本目標で定められる指針に沿い、外国人へのコミュニケーション支援、子育てや教育、雇用、就労などの施策が盛り込まれている。しかし、外国人の高齢化に備えるための施策が定められていない状況が見て取れる。外国人高齢者も安心して暮らせるように、特性に合った支援体制づくりも今後の多文化共生の推進のテーマの一つであろう。

これまで外国人高齢化率が増加傾向にある富士市、浜松市、焼津市の外国人に関連する施策と取り組み内容を多文化共生推進プランや計画を中心に見てきた。3市はそれぞれの現状と課題に基づき、方針を定め、多文化共生の推進に向けて目標を実現するため多方面から施策や取り組み内容が定められたと窺える。しかし、多文化共生の推進への施策や取り組みは、市民の異文化理解を深める支援や共生への環境づくり、外国人も暮らしやすいまちづくりなど幅広く方策が打ち出されるものの、外国人高齢者に着目し、彼らの生活課題を視野に入れて特化した支援を明文化していないことが分かった。また、ライフステージ支援の特徴から見ると、乳幼児の子育て支援から入学後の学校教育、雇用や就労、医療、コミュニケーション支援といった子どもから働く世代までの生活課題への支援を重点におくことになっていると窺える。しかし、ライフステージの後半である老年期の生活課題への認識が希薄であることから体制づくりまでには至らないと考えられる。近年増加傾向にある外国人高齢者が今後急増する可能性に備え、支援体制の整備が各市町の共通の課題だと考えられる。

4. 行政機関への聞き取り調査

4.1 調査概要

外国人高齢者の実態調査の一環として、静岡県の行政の外国人高齢者の生活課題及び支援現状を把握するため、外国人高齢化率が増加傾向にある都市の担当者を対象とした聞き取り調査を行った。調査は半構造化インタビューで実施した。聞き取りは静岡県の富士市、浜松市、焼津市、焼津南部地域包括支援センターの4箇所で行った。聞き取りは静岡英和学院大学の筆者のゼミ生で日本人学生1名、ネパール人留学生2名及び筆者で行った（浜松市のみ関係者1名の参加があった）。調査期間は2021年10月から2021年11月までであった。以下、行政への調査概要を概観し、その結果に基づき、行政の立場から捉える外国人高齢者の実態を明らかにし、外国人高齢者支援における課題を見ていく。

表4 行政機関への外国人高齢者に関する聞き取り調査概要

調査日	調査対象 行政機関と部署	調査概要
2021年 10月8日	静岡県富士市市民部多文化・男女共同参画課国際交流室、高齢者支援課	- 外国人高齢者は近年増加し続け、国籍別人口人数は上位からブラジル、ベトナム、フィリピン、中国、朝鮮・韓国の順となり、20代や30代から日本で働き始め、そのまま高齢となっている人が多くいる。 - 現在は外国人高齢者も日本人高齢者も分けることなくサービスの提供を行っている。 - 外国人からの相談件数、利用件数が少ない。 - 地域での見守り体制は民生委員と連携して行っている。 - 外国人向けに特化した福祉サービスの手引きは用いていない。
2021年 10月22日	静岡県浜松市中区 区民生活課、健康福祉部高齢者福祉課、健康福祉部介護保険課、企画調整部国際課	- 約89の国や地域の外国人が在住し、人口数は上位からブラジル、フィリピン、ベトナム、中国、ペルー、韓国となる。現在65歳以上の外国人高齢者は1,100人を超え、2015年と比べ370人以上増加した。 - 日本人高齢者と外国人高齢者を特別分けて対応していない。外国人からの相談は、主に地域のコミュニティで支え合い、解決している。 - 外国人市民共生審議会は年に4回程度開催され、外国人市民が参加し、外国人に関する課題について提言してもらったり、審議をしたりしている。 - 現在、60名程度の外国籍の人は福祉サービスを利用しながら、介護保険施設や自宅で生活している。利用者の平均年齢は80代である。 - 外国人高齢者が集中している施設サービスはなく、それぞれ日本人と同様な介護施設を利用している。 - EPA制度¹⁰で来日した外国人や外国人技能実習生が働いている施設もあるので、言葉の問題に関して施設は柔軟に対応している。

		・外国人の高齢化に対して、これから考える必要があるという課題の認識がある。 ・外国人高齢者に関する課題は、関連部署で連携して取り組む必要がある。 ・外国人向けの介護保険制度の案内物があり、外国人が相談に来た際に活用している。
2021年 11月10日	静岡県焼津市地域 包括ケア推進課、 市民環境部市民協 働課	・現在47の国と地域の外国人が焼津に在住し、上位4か国がフィリピン、ブラジル、ベトナム、中国となる。フィリピン、ブラジルは定住者が多く、母国の家族に仕送りをする人が多い。ベトナムや中国は技能実習生が多い。 ・外国人高齢者に関する相談は市役所には来ていない。子供を持つ外国人の若い世代からコロナのことを含む、学校や生活に関する相談が殆んどである。 ・生活課題は外国人も日本人も分けて捉えていない。 ・今後外国人高齢者が増加することを踏まえ、外国人高齢者への理解が必要だ。 ・外国人向けに特化した福祉サービスの手引きは用いていない。
2021年 11月17日	焼津市南部地域包 括支援センター	・地域にある水産加工センターで多くの外国人の若い世代が働いている。また、近くにある県営住宅は外国人が集住している。 ・外国人からの相談は多くないがあった。殆どは生活の困窮や病気、介護の状態の悪化による、最低限の生活が維持できなくなるケースである。 ・外国人はあまり予防ということを考えていないようで、相談場所の啓発が必要だ。 ・外国人同士はコミュニティで交流ができるが、日本社会とのつながりが必要だ。 ・日本人との交流には言葉の壁がある。福祉制度や介護予防、相談場所などについての説明などは、行政が外国人の勤務先の企業経営者と連携して支援を行ったほうが情報を届けられると思われる。 ・外国人向けに特化した福祉サービスの手引きは用いていない。

出典：ふじのくに地域・大学コンソーシアム『令和3年度ゼミ学生等地域貢献推進事業成果報告書』

令和3年度ゼミ学生等地域貢献推進事業の指定課題の「急増する外国人高齢者への支援とその必要性について」の成果報告書に基づき、筆者が作成

表4で示した聞き取り調査概要から、行政機関の外国人高齢者の生活課題の捉え方の特徴及び支援状況について以下のようにまとめ、分析することができる。

<外国人高齢者の捉え方>

前述した3市の行政は外国人高齢者について、「高齢者」を日本人と外国人で区切らずに高齢者全体で捉えている。福祉サービス制度や介護施設の利用に関して外国人高齢者という理由で差別す

ることなく誰でも利用できるようになっていくという認識を持っている。

<外国人高齢者の生活課題に関する相談状況>

現段階では外国人高齢者及び家族からの、市役所への相談件数は少ないと窺える。また、実際の地域住民の生活相談は地域包括支援センターで対応していることが多いため、行政は外国人高齢者に関する相談状況や事例について十分に把握ができていない部分があると推測される。焼津市南部地域包括支援センターの関わった事例からは、外国人は生活の基盤が維持できなくなる段階で支援を求める傾向があることが窺えた。そのため相談や予防に関する啓発は工夫が必要という課題認識がある。

<外国人高齢者向けの福祉支援の現状>

聞き取り調査を実施した3市では、外国人高齢者向けの福祉サービスの案内は浜松市以外では用いていない現状である。また、対面での聞き取り以外にも静岡県内のその他の外国人高齢化率の高い1市からは、質問への文面での回答として、現段階では外国人から直接のニーズはないが、介護申請リーフレットなどの翻訳を含めて今後検討を進めたいという内容が得られた。

浜松市には一定数の福祉サービスを受けながら、施設や自宅で生活している外国人がいる。平均年齢80歳以上の後期高齢者が殆どである。外国人が集中している施設サービスがなく、彼らの実情に合わせた支援を提供できるケアシステムが整備されていない状況である。EPA制度により来日した外国人や外国人技能実習生が働いている施設はあるものの、働いている外国人の出身国が外国人高齢者の出身国とは異なる場合、文化や習慣の違いへの理解が課題であることに変わりはないと考えられる。

<今後の支援についての認識>

本研究の外国人高齢者に着目した調査は、行政側の課題意識の向上に寄与したようである。これまで外国人高齢者と日本人高齢者と同一視し、違いに応じた支援の必要性を捉えていなかった行政は、今後外国人高齢者を意識した支援が必要だという認識に至ったと思われる。また、すでに外国人高齢化への取り組みのあった行政は、今後さらに支援体制を充実していくという認識も見て取れた。さらに、外国人高齢者に関しては、外国人の業務担当の国際部門や高齢者福祉業務担当の高齢者部門など多部署と関わりのある課題であり、行政内の関連部署で連携して取り組む必要性があるという認識も窺えた。

4.2 考察

行政への聞き取り調査から、外国人高齢者の生活問題に対する捉え方や取り組み状況が明らかになった。外国人への支援のあり方は子どもから働く世代までに重点をおき、ライフステージ後半の高齢者への支援がまだ整備されていない状況にある。また、外国人高齢者を日本人高齢者と同じよ

うに捉えている点から、彼らの実情や異文化の部分への理解は希薄であると推測される。若年層に偏る現在の支援のあり方を改め、ライフステージのバランスの取れた支援が必要だと考えられる。

外国人高齢者の生活課題の相談を行政が受けた件数は少ないようである。言葉の壁による意思疎通への不安や相談場所、体制への理解の欠如、考え方の違いなどによって相談に行くまでさまざまな障壁が立ち塞がり、ハードルが高くなっているのかもしれない、そうであるなら問題の早期発見と対応が遅れる一因となろう。また、行政組織の縦断的かつ横断的な連携の強化も重要である。地域包括支援センターとの情報共有は、地域で暮らす外国人高齢者の実態を把握する鍵になると言えよう。行政内の各関連部署で連携を図り、外国人高齢者の生活課題の全体像を掴みながら支援策を模索することが適切な支援に繋がると考えられる。そして、外国人高齢者への福祉支援の現状において、調査を実施した都市では、浜松市以外は、多言語に対応できる福祉サービスの手引きを用いていないということから、行政も地域社会も外国人高齢者の生活課題への認識が希薄であると推測される。今後の外国人高齢者の増加に備え、課題への認識とともに支援体制の整備が必要であると言える。さらに、日本人利用者向けの介護福祉施設では、外国人高齢者の異文化の部分に対処できないという事例に関し、多文化の流入で変遷しつつある地域社会は、高齢福祉の分野にも多種多様な異文化に対応できる多文化ケアシステムの構築が課題であると考ええる。

5. まとめ

ここまで述べてきたように、本研究は外国人の高齢化が増加傾向にある富士市、浜松市、焼津市の3市を中心に、外国人に関連する施策及びその取り組み内容を、多文化共生推進プランまたは計画などを通して見てきた。さらに、行政へ聞き取り調査を実施し、外国人高齢者の実態の解明を試みた。調査を通して、各都市の多文化共生の推進への施策や取り組みから、市民の異文化理解の促進支援や多文化共生への環境づくり、誰もが活躍できるまちづくりなど多方面からの取り組みが見られた。そして、外国人への支援のあり方について、各市に共通点が見られた。それは子どもの子育てから、学校教育、大人の日本語学習支援、雇用、就労、さらに、各種手続き、健康、医療、各種生活課題を解決するための多言語相談体制の構築まで、多くの支援が取り組まれている。一方で外国人の「老年期」に着目した支援がまだ施策に盛り込まれず、明文化できていない現状が窺えた。これはすでに朝倉氏が指摘している日本の外国人への福祉支援体制の問題点であり、本調査で静岡県も同様の課題が存在していることが明らかになった。日本社会への外国人住民の流入によって、今後も外国人高齢者人口が増加し続けることに備え、外国人への支援としてライフスタイルに合わせたサポート体制の整備が必要であり、今後の多文化共生の推進の課題であると考えられる。

行政への聞き取り調査からは、高齢者について外国人と日本人に分けて捉えていないことが殆どであることが分かった。このような捉え方では、外国人高齢者の生活課題は発掘しにくく、適切な支援の妨げになることが考えられる。外国人高齢者は日本に長期滞在している人が多いものの、彼らの日本語の習得度や意思疎通の程度はさまざまであり、日本人と根本的に異なると考えられる。

これまでの日本の外国人への支援制度の整備は、長い年月にわたって外国人のさまざまな課題に直面する中、改正を重ね、改善されてきたものであると考えられる。1980年代から就労を目的に来日した日系人が、非正規雇用で日本語学習支援から年金、各種社会保障、保険制度などあらゆる生活課題に十分な支援を受けられずに長年暮らしてきた。支援が行き届かないことで各種保障制度への加入が遅れ、地域住民との交流も希薄なままで、高齢になっていく。こういった実態があれば、それに気づかず、日本人高齢者と同様な捉え方をすれば、特性やニーズに合った支援に繋がりにくいとされる。

さらに、行政の外国人高齢者に関連する相談件数が少ないことは、言葉の壁や支援体制への理解の欠如が一因だとすれば、問題の早期発見と対応の遅れを防ぐため啓発が必要となろう。今後の支援体制の整備には、行政の縦断的かつ横断的な取組みが重要であり、地域包括センターの外国人高齢者に関する相談状況の把握や、行政機関の多部署で連携した支援体制づくりは、より良い支援策に繋がると考えられる。調査では、外国人向けの多言語福祉サービスの手引きを用いていない行政が複数存在することから、外国人高齢者への意識が希薄である状況が窺えた。また、外国人高齢者の実情にあった福祉施設サービスの整備も喫緊の課題であると考えられる。

浜松市では外国人市民共生審議会が定期的に開催され、外国人に関わる諸課題や施策、日本人と外国人住民の共生に関するさまざまな事項について、審議が行われている。こういった取り組みを通して、外国人の要望を市政に反映することが可能になり、支援を充実していくことにつながっていくことが期待できる。今回の調査が行政の外国人高齢者に対する意識の向上に寄与する効果が窺えた。これまで課題として捉えていなかったところを初めて考えるきっかけになっているとも見て取れた。静岡県の高齢化が進む中、外国人住民が安心して老後を迎えるため、行政からの支援が必要不可欠である。真の多文化共生の実現には、外国人高齢者の生活課題を含め、外国人への支援を行うことが必要である。そこには行政が正しく課題を認識し、その実態と問題点を的確に把握することが重要である。

6. 今後の課題

本稿は静岡県の高齢者の実態を把握することを目的に、行政への調査を実施した。そこから行政側の課題認識や取り組み状況について、明らかにすることができた。しかし、外国人高齢者の実態の解明には、外国人高齢者やその家族及び周囲の支援者を含め、外国人側の視点も必要不可欠であると考えられる。そこで、本研究は行政の聞き取り調査に合わせて、外国人へのインタビュー調査も実施し、さらに、外国人高齢者の実態の解明につなげていくという狙いである。その内容を次稿で見ることにする。

謝辞

本稿は、公益社団法人ふじのくに地域・大学コンソーシアム「ゼミ学生等地域貢献推進事業」(2021年度)から助成を受けて、静岡県行政書士会からの指定課題「急増する外国人高齢者への支援とその必要性について」に取り組

んだ研究成果の一部を取り上げ、多文化共生と社会福祉の観点を加えて執筆したものです。この研究を進めるにあたって、ふじのくに地域・大学コンソーシアム、富士市、浜松市、焼津市、静岡県行政書士会の国際委員会の村松正利様及び調査にご協力いただいた外国人の皆様、大変お世話になりました。厚く御礼申し上げます。

注記

- 1) 総務省政府統計窓口「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査 住民基本台帳」
<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200241&tstat=000001039591>
(2022年3月1日閲覧)
- 2) 日本政府は、「出入国管理及び難民認定法」(入管法)を改正し、日系人(3世まで)に就労制限のない「定住者」という在留資格が付与された。それによって、1990年代、ブラジルから多くの日系人が日本に流入した。
- 3) 外国人住民人口の増加や自治体などの要望を背景に、総務省は2006年3月に「多文化共生推進プラン」を発表し、自治体が取り組むべき施策を打ち出し、都道府県及び政令指定都市へ実施を促した。その後、各自治体は推進プランを策定し、取り組みを行っている。本稿で取り上げた推進プランは、富士市「富士市多文化共生推進プラン」、浜松市「第2次浜松市多文化共生都市ビジョン」、焼津市「焼津市多文化共生推進計画」の3つである。
- 4) 1と同様
- 5) 富士市外国人国籍別人数資料より
- 6) 途上国の経済発展を担う「人づくり」に寄与することを目的とするもので、技能実習生は日本の公私の機関で一定の期間、技術や技能または知識の修得をし、途上国などへ移転し、これらの国の経済発展に寄与する。
- 7) 1と同様
- 8) 焼津市国籍別年齢別男女別人員調査資料より
- 9) 1と同様
- 10) 日本はインドネシアとの間では「経済上の連携に関する日本国とインドネシア共和国との間の協定」(平成20年条約第2号)、フィリピンとの間では「経済上の連携に関する日本国とフィリピン共和国との間の協定」(平成20年条約第14号)、ベトナムとの間では「平成二十四年四月十八日にベトナム社会主義国政府との間で交換が完了した看護師及び介護福祉士の入国及び一時的な滞在に関する書簡のうち日本側書簡」に基づき、看護師候補者、介護福祉士候補者、看護師及び介護福祉士の受入れが行われることとなった。

参考文献

- 朝倉美江(2017)『多文化共生地域福祉への展望—多文化共生コミュニティと日系ブラジル人』高学出版
- 安藤幸一(2010)「在日外国人」多文化共生キーワード事典編集委員会編『多文化共生キーワード事典』
- 金本伊津子(2009)「長期にわたる異文化接触による文化変容：アメリカ・ブラジルにおける日系高齢者のフィードバックをとらえて」『桃山学院大学総合研究所紀要』34, pp.53-60.
- 金春男(2010)「文化的背景に配慮した在韓・在日外国人高齢者の老後生活の支援：在韓日本人と在日コリアンのための老人ホームをとらえて」『社会問題研究』59, pp.43-53.
- 安瓊伊(2020)「在日外国人高齢者の生活課題とコミュニティによる支援の在り方：福祉の現場から」『地域ケアリング』22, pp.49-52.
- 渋谷努(2018)「中国帰国者の介護問題から見た在住外国人高齢者への介護支援の現状と課題—異文化介護の現場から—」『社会科学研究』38, pp.2-18.
- 李錦純(2018)「福祉の現場から 多文化共生社会における外国人高齢者への在宅ケア：日本で暮らす在日外国人の高齢者の現状と課題」『地域ケアリング』20, pp.79-81.
- 大野俊(2009)「エスニック・マイノリティが支える多民族社会の高齢者ケア：カリフォルニアの施設事例が日本に示唆するもの」『九州大学アジア総合政策センター紀要』3, pp.139-150.

参考資料

- 令和3年度ゼミ学生等地域貢献推進事業成果報告書(公益社会法人ふじのくに地域・大学コンソーシアム発行)
- 富士市多文化共生推進プラン(2016年度から5年間)
- 第2次浜松市多文化共生都市ビジョン(2018年度～2022年度)
- 浜松市2021年度国際課業務概要
- はままつ友愛の高齢者プラン(2021年度～2023年度)
- 浜松市高齢者福祉のしおり(2021年度)
- 焼津市多文化共生推進計画(2021年度～2026年度)